

COMPETÈNCIA EN MATÈRIA DE CULTURA. COMENTARI A LA SENTÈNCIA 31/2010

Enric Fossas Espadaler*

La STC 31/2010 es pronuncia en el fonament jurídic 73 sobre la competència en matèria de cultura assumida a l'article 127 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya (EAC). El nou Estatut no es limita a atribuir a la Generalitat la competència exclusiva sobre *cultura*, com feia l'Estatut de 1979 (art. 9.4), sinó que, seguint la nova tècnica emprada per a l'assumpció competencial, l'article 127 EAC recull nombroses submatèries que, «en tot cas», comprèn l'esmentada competència. Entre aquestes submatèries n'hi ha algunes que l'Estatut de 1979 preveia com a matèries: el patrimoni cultural o els centres de dipòsit cultural (biblioteques, museus i arxius), amb un règim competencial específic i diferent de la matèria *cultura* o *foment de la cultura*. Així apareixen també a la Constitució (CE), que distingeix les matèries culturals sobre les quals l'Estat disposa de competències exclusives, enumerades a l'article 149.1 CE, del «*servicio de la cultura*» que, «*sin perjuicio de las competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas*», l'Estat considerarà «*como deber y atribución esencial y facilitará la comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas, de acuerdo con ellas*» (article 149.2 CE). Aquesta atribució a l'Estat del «servei a la cultura», i l'assumpció de la *cultura* com a competència exclusiva de la Generalitat va ser interpretada pel Tribunal Constitucional, en una consolidada jurisprudència (per totes, STC 49/1984), en el sentit que sobre l'esmentada matèria operava un règim de concurrència total, paral·lelisme o indistinció, ja que «*la cultura es algo de la competencia propia e institucional tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas*».

Precisament sobre la base de la jurisprudència esmentada, els recurrents impugnen l'exclusivitat de la competència sobre cultura que estableix l'article 127 EAC, el qual segons el seu parer «*habría de corregirse en atención a lo dispuesto en el art. 149.2 CE y a la reiterada jurisprudencia en la línea de que las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de cultura se ordenan en régimen de concurrencia*» (antecedent 66). Com a conseqüència d'aquest retret genèric, en la demanda s'impugnen aspectes concrets continguts en els

* Enric Fossas Espadaler, catedràtic de dret constitucional de la Universitat Autònoma de Barcelona.

tres apartats de l'article 127 EAC: les mesures de protecció de la indústria cinematogràfica [apartat 1, lletra *a*, segon], perquè exclouen la competència estatal de l'article 149.1.13 la CE; la qualificació de les pel·lícules i els materials audiovisuals en funció de l'edat i dels valors culturals [lletra *a*, tercer] perquè ignoren la competència estatal per qualificar pel·lícules com a X o d'art i assaig; la projecció internacional de la cultura catalana [lletra *d*, tercer] perquè afecta el *ius contrahendi* en l'àmbit internacional (art. 149.1.3 CE); la regulació del funcionament, organització i règim de personal dels arxius, biblioteques i museus de titularitat estatal [apartat 2] perquè excedeix del concepte de «gestió» (art. 149.1.28 CE); i l'exigència d'acord previ amb la Generalitat en les actuacions que l'Estat realitzi a Catalunya en matèria d'inversions en béns i equipaments culturals, així com la previsió de fórmules de col·laboració per a activitats estatals de projecció internacional de la cultura [apartat 3], perquè condiciona l'exercici de competències estatals atribuïdes pels articles 149.2 CE i 149.1.28 CE, que inclou l'activitat genèrica de foment.

El Tribunal desestima totes les impugnacions, començant per l'exclusivitat de la competència sobre cultura enunciativa per l'article 127.1 EAC, amb l'argument que aquella «*no enerva las competencias concurrentes del Estado en el seno de la propia materia cultura*» ex art. 149.2 CE, ni «*cuestiona la incidencia que pueden presentar otras competencias estatales previstas en el art.149.1 la CE*», d'acord amb el que s'exposa en els fonaments jurídics 59 i 64 de la Sentència. Aquests fonaments, analitzats en altres contribucions de la *Revista*, enjudicien els preceptes estatutaris definitoris de les competències (art. 110, 111 i 112 EAC), i l'últim d'aquests diu que «*la atribución por el Estatuto a la Generalitat de competencias exclusivas sobre una materia [...] no puede afectar a las competencias [...] sobre las materias o submaterias reservadas al Estado [...] que se proyectarán, cuando corresponda, sobre dichas competencias exclusivas autonómicas con el alcance que les haya otorgado el legislador estatal con plena libertad de configuración*». El primer pronunciament del FJ 73 es dirigeix, doncs, a salvar la qualificació estatutària d'exclusivitat de la competència, sempre que s'entengui que sobre la mateixa matèria cultura existeix una competència concurrent de l'Estat (art. 149.2 CE), seguint l'esmentada jurisprudència, i que sobre aquesta matèria es poden projectar altres competències atribuïdes a l'Estat per l'article 149.1 CE.

Aquesta declaració permet al Tribunal salvar els apartats concrets de l'article 127 impugnats en el recurs: la competència sobre mesures de protecció de la indústria cinematogràfica no impedeix l'exercici de les competències de l'Estat que hi puguin concórrer, i la competència autonòmica sobre qualificació de pel·lícules ha d'interpretar-se sistemàticament amb les competències estatals.

La competència sobre projecció internacional de la cultura catalana no contravé la de l'Estat *ex art.* 149.1.3 CE, sempre que les activitats exteriors no pertorbin o condicionin la competència estatal. L'atribució de les competències executives a la Generalitat sobre centres de dipòsit cultural de titularitat estatal situats a Catalunya tampoc no és contrària a la Constitució si s'interpreta el caràcter executiu d'acord amb el FJ 61 de la Sentència, que fixa l'abast de la competència executiva autonòmica. Les impugnacions d'aquests apartats de l'article 127 EAC es desestimen sense més ni més, amb les ràtios que conté el fonament jurídic 73.

Contràriament, la impugnació de l'article 127.3 EAC és rebutjada mitjançant una interpretació conforme que porta a la decisió. El Tribunal entén que quan el precepte estatutari exigeix un «acord previ» amb la Generalitat en les actuacions que l'Estat realitzi a Catalunya en matèria d'inversió en béns i equipaments culturals, *«no puede entenderse que el acuerdo [...] sea una condición necesaria e inexcusable para el ejercicio de la competencia estatal en el ámbito de la cultura, de suerte que en su defecto le fuera imposible al Estado la inversión en bienes y equipamientos culturales»*. Aquesta interpretació seria inconstitucional, però seria possible una interpretació del precepte compatible amb el mandat de l'article 149.2 CE, que imposa a l'Estat el compliment de les seves responsabilitats en l'àmbit de la cultura «d'acord amb» les comunitats autònomes, que implica una invocació genèrica i de principi a la col·laboració entre administracions. El precepte, en conseqüència, no és contrari a la Constitució només si s'entén que *«la inexistencia de dicho acuerdo [de la Generalitat] no puede impedir el cumplimiento por el Estado del deber que aquel precepto [art. 149.2 CE] le impone»*.

En connexió amb la competència en matèria de cultura, la disposició addicional tretzena de l'Estatut de 2006 estableix que els fons propis de Catalunya que es troben a l'Arxiu de la Corona d'Aragó i a l'Arxiu Reial de Barcelona s'integren al sistema d'arxius de Catalunya; així mateix disposa que per a la gestió dels fons comuns amb altres territoris de la Corona d'Aragó, la Generalitat ha de col·laborar amb el Patronat de l'Arxiu de la Corona d'Aragó, amb les altres comunitats i amb l'Estat a través dels mecanismes que s'estableixin de mutu acord. Els recurrents van impugnar també aquesta disposició perquè van entendre que estableix una competència autonòmica que desconeix la de l'Estat referida a aquests centres, i perquè la integració d'una part dels fons de l'Arxiu de la Corona d'Aragó en el sistema d'arxius de Catalunya trencaria la unitat de l'Arxiu de la Corona d'Aragó (antecedent 66). El Tribunal també desestima aquesta impugnació (FJ 74) i declara que integrar en el sistema d'arxius de Ca-

talunya els fons que es troben a l'Arxiu de la Corona d'Aragó i a l'Arxiu Reial de Barcelona no suposa cap alteració del règim unitari d'aquests arxius, ni comporta cap afectació de la competència estatal; d'altra banda, la previsió de col·laboració de la Generalitat establerta en el segon apartat no contravindria la Constitució quant a manifestació del principi de col·laboració.

Així doncs, molt resumidament, aquests són els pronunciaments de la STC 31/2010 sobre la competència en matèria de cultura assumida per l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006. Una primera valoració d'aquests pronunciaments porta a constatar que el Tribunal ha desactivat les noves tècniques d'assumpció de competències incorporades mitjançant la reforma estatutària i dirigides a garantir àmbits materials (submatèries) exclusius de la Generalitat per *blindar-los* davant les competències estatals. En aquest sentit, l'exemple de la matèria cultura resulta ben il·lustratiu. L'Estatut de 1979 va assumir com a competència *exclusiva* de la Generalitat la matèria *cultura* (art. 9.4), la qual cosa no va impedir que la jurisprudència constitucional la convertís en una competència en la qual es produeix una concurrència total o un paral·lelisme competencial que permet idèntiques funcions sobre la mateixa matèria per part de l'Estat i les comunitats autònomes. L'Estatut de 2006 ha assumit també amb caràcter exclusiu la matèria cultura, establint que comprenia «en tot cas» nombroses submatèries (art. 127 EAC). Doncs bé, això no ha impedit que el Tribunal, sense declarar la inconstitucionalitat del precepte, hagi reafirmat el caràcter concurrent de la competència, conseqüència de l'article 149.2 CE, i hagi admès la projecció d'altres competències estatals (art. 149.1 CE) sobre la competència autonòmica *exclusiva* en matèria de cultura. En vista dels efectes de la concurrència competencial en una matèria que s'exerceix majorment a través de l'activitat de foment, i amb l'experiència de gairebé trenta anys de desenvolupament autonòmic, la reforma estatutària pretenia supeditar la inversió cultural de l'Estat a Catalunya a l'acord previ de la Generalitat (art. 127.3 EAC) amb la finalitat de sotmetre-la a la política cultural pròpia de la comunitat autònoma i reservar a l'Estat un paper subsidiari. Però això ha estat rebutjat pel Tribunal, que en aquest punt ha dictat una sentència interpretativa en assenyalar que aquesta disposició no és contrària a la Constitució només si s'interpreta que l'acord exigít no és necessari ni inexcusable, ja que si no existís, res no impediria a l'Estat invertir en béns i equipaments culturals a Catalunya.

Aquesta primera i breu valoració permet doncs intuir, deixant pendent una futura anàlisi més exhaustiva, que la STC 31/2010 ha desactivat els canvis que l'Estatut de Catalunya de 2006 pretenia introduir en el règim competencial de la matèria cultura.